

Eve Fouilleux¹

*Analisar a mudança: políticas públicas
e debates num sistema em diferentes
níveis de governança*

**A propósito das idéias e representações nas políticas
públicas:**

*A análise cognitiva das políticas públicas e os estudos
institucionalistas*

Minha abordagem das políticas públicas, se remete, em primeiro lugar, a uma tradição de análise e a uma literatura essencialmente francesa, em particular à literatura denominada de análise “cognitiva” das políticas públicas na qual *O Estado em ação* (*L’Etat en Action*, 1987) de Bruno Jobert e Pierre Muller constitui uma obra-prima, propondo somar o estudo da “função intelectual das políticas públicas” à análise de sua “função de decisão”. Introduzia-se em particular a noção de “referencial” como elemento estruturante do campo de uma política pública, ou seja, a representação que fazemos de determinado

¹ CNRS – CEPEL/CIRAD, Montpellier. E-mail: eve.fouilleux@cirad.fr.

setor, assim como de seu lugar e papel na sociedade. Estes dois autores propunham também hipóteses relativas à dinâmica das políticas públicas, particularmente interessantes pela negação de uma visão normativa centrada no setor e na política setorial (tratando de seus disfuncionamentos enquanto tal), mais frequentemente mobilizada até então. Eles sugerem, assim, a ideia de ajuste global/setorial: uma política pública muda, pois a relação global/setorial (RGS) se modifica e vice-versa. Trata-se desse modo analisar a compatibilidade entre conteúdo da RGS e aquele da política setorial, assim como seus desajustes, gerados justamente pelas políticas públicas (JOBERT E MULLER, 1987: 124-125). A outra hipótese levantada era aquela dos mediadores: eles são os atores que permitem o estabelecimento de coerência entre RGS e política pública, em outras palavras, são aqueles que, a partir de sua atividade de decodificação/recodificação da realidade, efetuam a construção do referencial de uma política (MULLER, 1990).

Assim, o quadro de análise que aqui proponho se alicerça claramente nesses trabalhos fundadores, mas é alimentado por um trabalho crítico sobre os mesmos. Em particular, considero a RGS como suceptível de induzir uma abordagem excessivamente mecânica da mudança, com uma relação causal circular (se a RGS muda, a política também se modifica, mas se a política muda, a RGS acompanha tal mudança), portanto ela é pouco satisfatória para a análise. Por outro lado, e aqui está sem dúvida a crítica mais acentuada, a abordagem do Estado em ação propõe apenas uma explicação parcial da mudança, pois o referencial global permanece como uma espécie de ponto cego da análise: qual sua procedência? Como ele se transforma?

Para responder a essas críticas e compreender como se forma e evolui o referencial global, Bruno Jobert (1992; 1994; 2004) desenvolveu uma abordagem mais fina, fundada na noção de fóruns (e de arenas) das políticas públicas, notadamente na obra intitulada *Le tournant néolibéral (A reorientação neoliberal)*, que coordenou em 1994. Os fóruns são espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas (assim como as ferramentas e os modelos mais apropriados para analisá-las ou avaliá-las), ao passo que as arenas são palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e se tomam as decisões de fabricação das políticas públicas. Tal distinção permite insistir sobre a ideia de que os elementos importantes, em particular a seleção progressiva de soluções “aceitáveis” para as políticas públicas, não se jogam unicamente no momento da negociação entre atores “diretos” das políticas públicas, mas bem a montante, em palcos bastante distintos. E, frequentemente, a natureza das discussões anteriores e seus resultados condicionam fortemente as decisões tomadas. Bruno Jobert distingue assim três tipos de fóruns, cada um tendo suas próprias regras de argumentação (o fórum das políticas públicas, o fórum científico dos economistas), e o fórum da comunicação política e mostra como diferentes configurações de articulação entre estes três fóruns explicam ritmos e amplitudes distintos da mudança entre diferentes países (e, em particular, França, Alemanha e Grã-Bretanha em matéria de políticas econômicas e sociais). Na próxima seção, retomo esta distinção de Bruno Jobert entre diferentes fóruns, com mais precisão e formalidade (FOUILLEUX, 2000; 2003).

Além da literatura francesa de análise das políticas públicas, é igualmente interessante explorar um certo número de

trabalhos entre aqueles dos autores institucionalistas. De minha parte, dirijo-me em primeiro lugar à definição de Douglass North (1990; 1991), para quem as instituições são regras do jogo concebidas pelos homens para sua interação. Para nossos propósitos de análise, distingo em seguida, de uma parte, as macroinstituições, em outras palavras, o quadro institucional (o sistema político, as grandes regras de interação entre seus atores etc.), geralmente estável em médio prazo; e, de outra parte, as microinstituições, em particular os instrumentos de política pública (toda política pública sendo, nesta definição, um conjunto de microinstituições). De um ponto de vista analítico, estas microinstituições são as variáveis dependentes que devem ser explicadas: o desafio consiste compreender por que e como elas mudam. Como destacado acima, minha escolha implica em me concentrar nas ideias como variável explicativa da mudança. Em minha abordagem, os instrumentos de política pública são ideias institucionalizadas, a compreensão da mudança de política pública conduzindo à análise da seleção progressiva das ideias desde o lugar e o momento de sua produção até o lugar e o momento de sua institucionalização.

Por outro lado, convém precisar vários aspectos dessa variável “ideias”. Inicialmente, as ideias “não flutuam no ar”, elas são encarnadas, defendidas pelos atores, assim como, aliás, os interesses e as instituições que existem justamente em razão dos atores que as representam e as conferem vida; portanto, uma abordagem fundada em idéias supõe evidentemente que seja centrada nos atores. Em segundo lugar, as ideias são consideradas aqui em sentido amplo; elas englobam em particular os interesses na medida em que o interesse de um ator é também parte de suas ideias. Enfim, convém distinguir ideias e discurso, esta

última categoria correspondendo à tradução em palavras das ideias destinadas a públicos determinados. Deste ponto de vista, inscrevo-me explicitamente na corrente denominada “institucionalismo discursivo”, descrita por Vivien Schmidt (2002; 2008; RADAELLI e SCHMIDT, 2004). De outra parte, uma vez institucionalizadas, as ideias, de alguma maneira, tomam parte do quadro institucional e podem, deste fato, restringir fortemente a produção de ideias e a natureza dos debates, portanto influenciando na emergência ou não de idéias novas nas discussões, o que se remete à noção de efeitos de feed-back institucional (PIERSON, 1993).

Partindo da constatação de que, de modo geral, os trabalhos institucionalistas acentuaram, sobretudo, a inércia, os pontos de veto, os fenômenos de bloqueio e de paralisia das políticas antes que suas dinâmicas de mudança (HALL, 1993; HALL e TAYLOR, 1996; PIERSON, 1993; STEINMO *et al.*, 1992), na próxima seção apresento um modelo analítico construído para preencher esta lacuna, repousando sobre uma distinção entre fóruns (nos quais são produzidas, circulam e são progressivamente selecionadas as ideias que alimentam o debate sobre as políticas públicas) e arenas (nas quais são negociadas e decididas as políticas, ou seja, nas quais a escolha das ideias que serão institucionalizadas é ratificada).

Compreender a mudança da política pública: um modelo articulando produção e institucionalização das idéias

O quadro de análise apresentado acima procura entender o processo e os mecanismos de mudança e estabilidade de uma política; agora, nesta parte, a primeira subseção apresenta a estrutura geral do modelo e como ele formaliza

a produção de ideias, enquanto a segunda trata da institucionalização das ideias nos fóruns/arenas políticos.

Sobre a produção e a seleção progressiva das ideias

Com base nos pontos metodológicos acima enfatizados, esta parte do texto procura construir um modelo analítico (esquema) para vincular ideias dinâmicas e mudanças políticas. Fundamentalmente, uma política pública é interpretada aqui como um conjunto de ideias institucionalizadas, o marco analítico proposto visando reconstruir e seguir a trajetória de ideias que levem à sua institucionalização, quer dizer à sua transformação (“concretização”) em instrumentos das políticas públicas. Ao descrever o caminho das ideias desde o lócus de sua produção até a sua institucionalização, o objetivo consiste em salientar que tal trajetória não é apenas contínua, mas também corresponde a um processo específico de seleção. Em todo este processo, as políticas públicas emergem, são mantidas ou rejeitadas, apenas um pequeno número delas sendo finalmente discutido nas mesas formais de negociação.

Considerando qualquer política enquanto um conjunto de elementos institucionais, nosso interesse (explicar a mudança das políticas públicas) se dirige à mudança institucional. Tal perspectiva implica enxergar além da concepção clássica de instituições como variáveis exógenas fixas: enquanto as instituições exógenas – ou seja, as regras gerais do jogo (por exemplo, a Constituição, as regras dos processos de decisão em certo nível de governo) – devem supostamente permanecer de forma mais estável, as próprias políticas públicas (seus instrumentos políticos) constituem uma instituição endógena, na qual as

mudanças devem ser explicadas. Em tal contexto, a partir de um ponto de vista puramente analítico, as ideias serão consideradas como a variável “explicativa” central.

Como mencionado anteriormente, considera-se que as ideias são produzidas em vários fóruns especializados. A noção de fórum é usada para designar uma comunidade mais ou menos homogênea de atores intervindo no mesmo campo de atividade. Suas regras formais moldam suas interações e, conseqüentemente, as controvérsias em jogo.

Há duas categorias de fórum formalmente definidas. Alguns fóruns estão orientados à “produção de ideias” e outros estão mais claramente direcionados à institucionalização de tais ideias (nos quais a política pública é concretamente concebida). Nas próximas linhas, a primeira categoria é abordada e, em seguida, trataremos da segunda.

A fim de estudar a política setorial, vários fóruns de produção de ideias devem ser identificados (ver Figura 1). Em primeiro lugar, alguns fóruns científicos que reúnem pessoas do mundo acadêmico, usualmente agindo e interagindo dentro dos limites disciplinares (economia, matemáticas, biologia, genética etc.). Em segundo lugar, um fórum profissional setorial reúne os beneficiários da política (por exemplo: agricultores para políticas agrícolas; maquinistas de trem para políticas ferroviárias; famílias para políticas familiares e assim por diante). Em terceiro lugar, outros fóruns especializados podem também estar isolados, como o fórum ambiental/ecológico. Este último pode impulsionar questões ambientais para serem tratadas no debate da política setorial. Em quarto lugar, o último tipo de fórum é aquele eleitoral (o fórum político). Este aqui é um produtor de

discurso com muita importância na base das ideias, que podem ser elaboradas endogenamente ou importadas de outros fóruns; o fio condutor da argumentação neste fórum é a conquista do poder.

Cada um desses fóruns é permeado por debates e controvérsias, cuja motivação consiste em definir um referencial cognitivo para o fórum, o qual é de natureza distinta dependendo do respectivo fórum: um paradigma no fórum científico, um modelo profissional/setorial no fórum profissional, uma ideologia/plataforma política no fórum político ². Adicionalmente, cada um desses fóruns possui suas próprias regras de arguição. No fórum científico, em cada disciplina, a competição pelo melhor paradigma é geralmente marcada pela condição de possuir um “bom” raciocínio, capacidade para solucionar problemas teóricos, competência para produzir modelos e habilidade para interpretar a realidade: alguns atributos são “objetivados” por meio do número de publicações do autor, pela classificação das revistas nas quais publica, pelos processos de revisão por pares etc. No fórum profissional, o reconhecimento dos membros dependerá da capacidade de propor um modelo técnico e econômico convincente de agricultura e de propor uma identidade profissional adequada. No fórum eleitoral, o que conta mais é a habilidade de convencer, o carisma, a capacidade

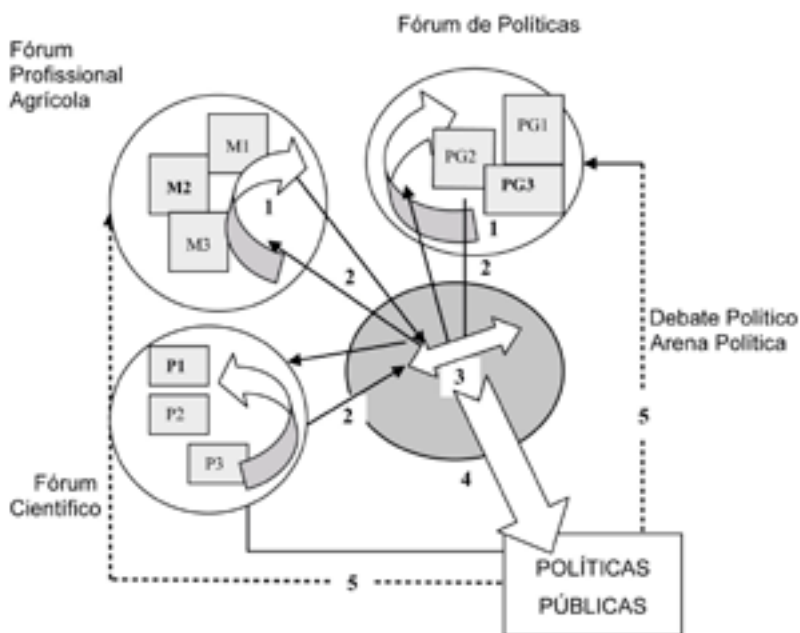
² Esses fóruns também diferem em muitas dimensões: continuidade *versus* descontinuidade dos debates em jogo no fórum, ideias como subprodutos diretos *versus* indiretos da dinâmica do fórum (diretos para cientistas, por exemplo, cujo trabalho está dirigido à produção de ideias e esquemas intelectuais, e indiretos para agricultores, que possuem certamente uma ideia do que eles consideram seu interesse ou sua identidade, mas que principalmente delegam a produção do discurso à sua elite intelectual — o sindicato).

de promover coligações políticas e/ou derrotar o oponente e de desenvolver *discursos* no sentido de um determinado projeto de sociedade.

Em cada fórum, a competição entre atores a fim de definir o principal referencial cognitivo pode ser analisado como um processo de tradução (CALLON, 1986). Por meio da construção de diferentes tipos de alianças, o processo de tradução leva à designação de um referencial cognitivo e de um porta-voz. No fim do processo, ambos são aceitos e reconhecidos pela maioria dos membros do fórum. Eles podem perder seu lugar caso outra dupla de referencial/porta-voz cognitivo apareça subitamente como melhor adaptada, quando uma “revolução política” acontece no fórum científico (KUHN, 1962) ou quando uma eleição ocorre no fórum político, por exemplo. Entretanto, quando um referencial cognitivo é escolhido, os outros consequentemente se tornam muito menos visíveis, o que por sua vez diminui as chances de mudança no curto prazo. Um claro exemplo em relação ao fórum profissional é o caso da agricultura orgânica. Por razões filosóficas, econômicas, sociais e ambientais, este modelo de agricultura recusa o uso de insumos químicos, mantém níveis baixos de animais por hectare, usa um alto nível de trabalho humano etc. Tratando-se de um modelo praticado por décadas por uma minoria dos agricultores, a agricultura orgânica foi totalmente deixada de lado e silenciada pelo ideal dominante da modernização intensiva da agricultura. Consequentemente, os agricultores orgânicos não foram somente marginalizados pelos outros membros do fórum agrícola, simplesmente foram ignorados pela vasta maioria dos agricultores e pelos formuladores de políticas públicas (até um período muito recente,

nenhum formulador de políticas considerou a agricultura orgânica como um modelo/objetivo possível para as políticas agrícolas).

Figura 1: Fluxo de ideias: seleção de alternativas políticas e efeitos de *feed-back*



Legenda:

- 1 Competição entre referenciais potenciais de cada fórum (P: paradigmas, M: modelos, PG: programas eleitorais e discursos)
- 2 Exportação/importação de ideias: intercâmbios políticos fundados no par regulação/legitimação
- 3 Decodificação/recodificação de ideias pelas elites administrativas
- 4 Negociações, arbitragens e decisões políticas
- 5 Efeitos de *feed-back* dos instrumentos nos processos de seleção de ideias

Intercâmbios políticos, fórum político e arena política: estabilidade e crise

A seleção, a aceitação e o reconhecimento, como parte do referencial cognitivo dominante em seu fórum original, são um ponto crucial para que uma ideia seja exportada para o fórum político. Mas este é apenas o primeiro passo que envolve o processo de seleção de ideias. O fato de que novas ideias devam ser importadas para o debate da comunidade política antes de serem institucionalizadas é certamente uma condição necessária para a mudança, mas com certeza não suficiente. Esta seção é então dedicada à descrição dos mecanismos pelos quais uma ideia dentro de um debate político é, em momento determinado, institucionalizada, mesmo que tal fenômeno pudesse ser inconcebível algumas semanas ou meses atrás. A hipótese central aqui consiste em admitir que as condições para que uma ideia, uma vez importada para o debate político, seja institucionalizada se associam basicamente ao balanço do poder nos intercâmbios políticos em jogo em determinada comunidade política. De fato, a dinâmica central do fórum político diverge fundamentalmente das dinâmicas que estruturam os respectivos fóruns de produção de ideias ³. Em vez de uma competição para impor um referencial central frente a outro, o fórum político é impulsionado pela necessidade de construir e conservar o compromisso

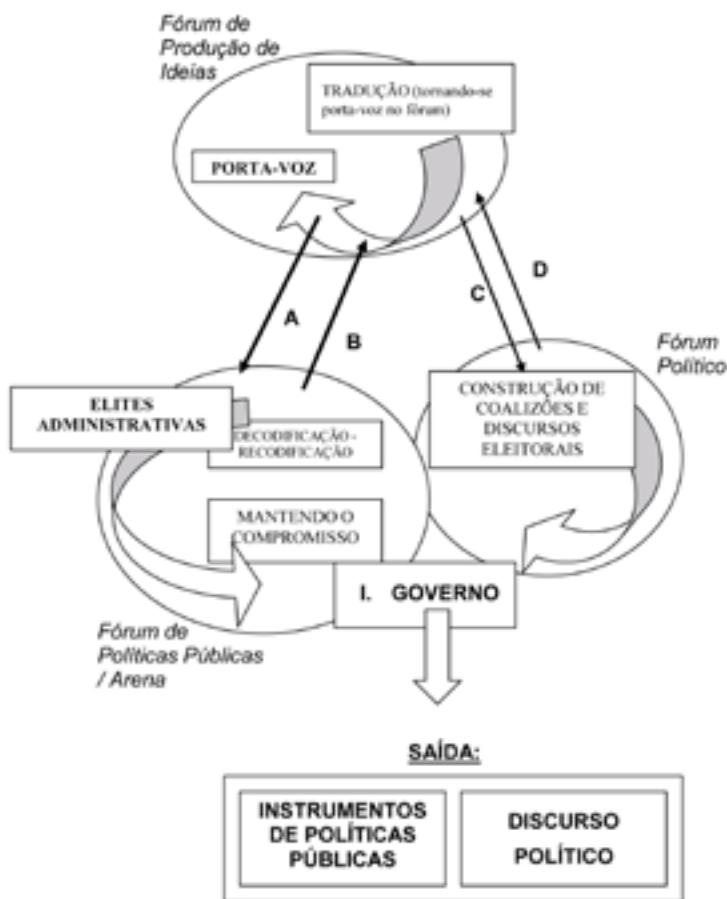
3 Não há espaço neste artigo para uma discussão aprofundada sobre as diferenças entre as duas categorias de fóruns (produção/institucionalização de ideias), mas, resumidamente, há três critérios mínimos que podem ser enumerados: 1. natureza da “população” do fórum (homogeneidade/heterogeneidade); 2. tipo da dinâmica em jogo (dinâmica de tradução/continuidade do debate político) papel dos poderes públicos do fórum (o governo como um ator dominante estrutural no fórum político). Para mais detalhes, ver Fouilleux; 2003.

(mantendo os intercâmbios políticos em curso) entre atores, ideias e interesses heterogêneos. Interesses e estratégias de “legitimação” (LAGROYE, 1985) também tomam diferentes contornos neste fórum.

Os vários fóruns estão vinculados entre si por meio de intercâmbio de recursos (dentre eles, as ideias) como relações de poder. A exportação/importação de ideias pode ser vista como produto dos imperativos dos atores nos fóruns de produção de ideias (selando alianças fundadas em sua “tradução”) e de uma necessidade governamental em manter os compromissos políticos e em legitimar seu papel público de tomada de decisões. A fim de ilustrar tais processos de maneira mais concreta no contexto nacional, esses intercâmbios podem ser os seguintes: o ator principal do fórum de políticas públicas é o governo nacional, cujo perfil provém diretamente da competição no fórum eleitoral (importando deste último algumas ideias expressas no programa eleitoral). Com o fórum profissional, o governo oferece apoio econômico e reconhecimento público dos representantes do setor em troca de ordem e paz na área rural (por meio de relações pluralistas, corporativistas ou neocorporativistas, dependendo do país em estudo). Com o fórum científico, o governo oferece apoio político e reconhecimento público em troca de expertise, conselhos e argumentos para serem usados na legitimação de discursos (ver Figura 2).

Em resumo, no fórum político, o principal interesse do ator central e estruturalmente dominante, o chamado “formulador de políticas públicas”, é melhorar a sua própria legitimidade, mantendo o intercâmbio político a fim de permanecer no poder. Manter o curso do intercâmbio político significa manter o equilíbrio entre numerosos,

Figura 2: Intercâmbios políticos entre fórum de políticas públicas e um fórum de “produção de ideias”



Legenda: Principais intercâmbios dos recursos em jogo:

A. Ordem social e conselhos políticos e ideias

B. Apoio financeiro público direto ou indireto (políticas redistributivas ou reguladoras) + apoio cognitivo direto (legitimação política do porta-voz)

C. Apoio eleitoral

D. Promessa de implementação das ideias do representante uma vez que esteja no poder

inter-relacionados e complexos intercâmbios políticos que definem um sistema de regulação global ⁴. Isto implica produzir regras (políticas públicas), mas também discursos.

Como mencionado anteriormente, a partir de um ponto de vista geral e temporal, podem se distinguir duas fases alternativas da política: uma de estabilidade aparente e uma de crise aparente (conjunturas críticas). A passagem de estabilidade para crise é o resultado de alguma desestabilização de um ou vários intercâmbios políticos em jogo. A política é levada à mudança quando um ou vários protagonistas influentes ameaçam sair, e quando tal saída pode minar o intercâmbio político como um todo, e, desta forma, desestabilizar o sistema de regulação na sua totalidade. Neste momento, a política vai da estabilidade para a crise, com o fórum político se convertendo numa arena na qual acontecem processos de negociação. Sinteticamente, quatro estágios podem ser descritos: (i) importação de ideias no debate político a partir dos fóruns de produção de ideias; (ii) desestabilização do intercâmbio político no fórum político e formação de uma conjuntura de crise; (iii) processos de negociação (o fórum político converte-se em arena) e seleção de algumas ideias no debate político a fim de reestabilizar o intercâmbio político (tal processo pode ter como ponto de partida, com maior ou menor importância, o compromisso político preexistente); (iv) volta a uma fase de estabilidade política.

⁴ Pode-se pensar aqui num conjunto de vários “subregimes políticos” vinculados entre si de maneira complexa e dinâmica, o que pode definir um “regime político” global. Em relação às participações políticas, manter o intercâmbio político em curso pode significar manter os compromissos políticos da maneira que se encontram (*status quo*) ou negociar uma mudança (reforma).

Neste ponto, deve ser adicionado um elemento a respeito da importação/exportação de ideias dentro do fórum político. Já explicamos em detalhe a exportação de ideias a partir dos vários fóruns por meio do processo de tradução. Também mencionamos o papel do “formulador de políticas públicas” de administrar os vários intercâmbios políticos em jogo. Mas não salientamos de maneira suficientemente clara o papel especial desempenhado pelas elites administrativas. Elas são atores específicos no fórum da política. Ao contrário dos formuladores de políticas, elas não possuem nenhum poder político direto, mas seu papel é crucial quanto à codificação/decodificação das ideias em jogo nos intercâmbios ⁵.

Ademais, as elites administrativas (no caso da França, pelo menos) dedicam habitualmente sua vida profissional inteira a este trabalho: se os tomadores de decisões mudam, eles geralmente permanecem, ou simplesmente mudam de posição no mesmo ministério. As elites administrativas podem também favorecer a importação de algumas ideias para o fórum político, dependendo, por exemplo, da sua experiência profissional, habilidades universitárias, posse de títulos, valores pessoais etc. Também podem incentivar os tomadores de decisões a aceitar ou não essas ideias.

⁵ Certamente, não estamos nos referindo aqui ao pessoal administrativo, mas especificamente aos encarregados da análise política e estudos prospectivos, assim como aos assessores dos formuladores de políticas públicas (gabinetes etc).

Compreender a natureza dos debates e os mecanismos da mudança de políticas públicas num sistema internacionalizado

Europeização, internacionalização: novos desafios para a análise

O termo “europeização”, nem sempre definido, é cada vez mais utilizado na ciência política. Parece ser algo sobre o qual todos concordam: políticas públicas, esfera pública, política estão se “europeizando”. Se geralmente é aceito que o grau de europeização varia de setor para setor, a crença geral desse pensamento é que esta tendência age em paralelo, ou mesmo como um subproduto de um processo mais amplo, denominado “globalização”. Consequentemente, muitos estudos sobre europeização acabam apresentando este processo como um fenômeno essencialmente homogêneo⁶ – já que o “avanço” da Europeização é mais ou menos inevitável – e, acima de tudo, como um processo que vai além do controle daqueles que convivem com as suas consequências, em particular, os Estados-membros da União Europeia (UE). Os mesmos comentários aplicam-se da mesma maneira à internacionalização e/ou “globalização”. Baseando-se no esquema analítico apresentado acima, esta seção tem por objetivo revisitar e reformular essas simplificações do “senso comum” sobre a europeização e a internacionalização.

⁶ Mesmo que algumas diferenças sejam identificadas em certas ocasiões como causadas pelos domínios políticos envolvidos ou por causa da longevidade de seus vínculos com a integração europeia.

*1. Como funciona o modelo com vários “níveis de governança”?
Panorama geral no nível da UE e no nível internacional*

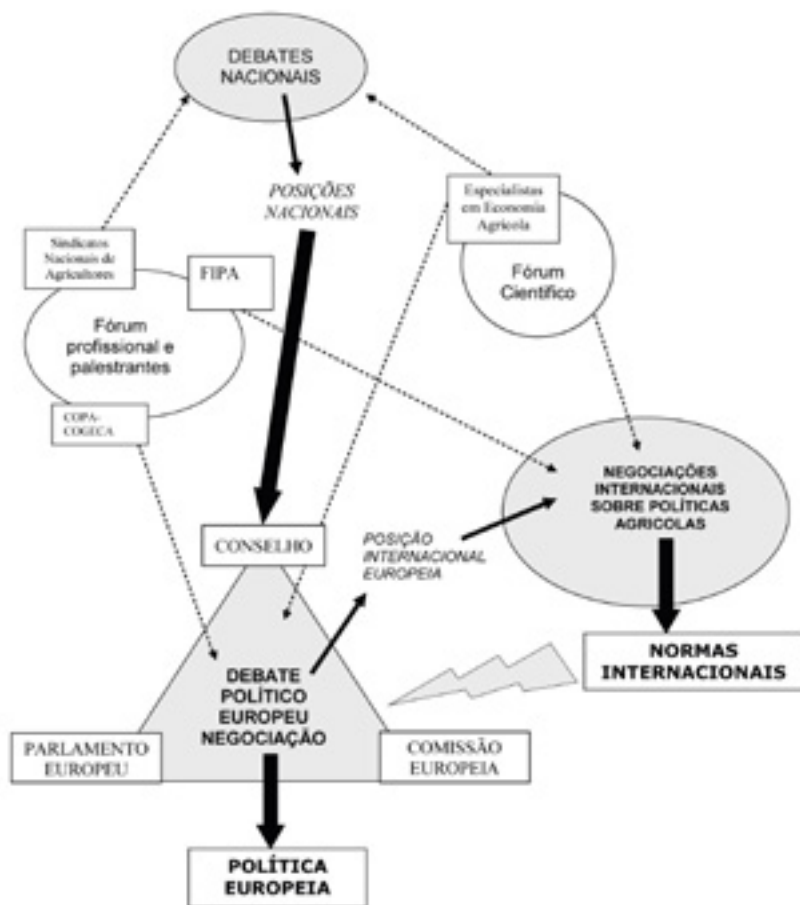
A propósito das questões europeias, o fórum de políticas públicas está dividido em três níveis inter-relacionados e interativos: o fórum de política nacional e aqueles níveis europeu e internacional. O panorama geral continua o mesmo do contexto nacional, com debates políticos alimentados por fóruns de produção de ideias e porta-vozes que levam estas últimas de um fórum para outro. A dinâmica do regime político é apenas um pouco complicada pelo fato de que os intercâmbios políticos são mais numerosos e mais imbricados. A tomada de decisão por uma hierarquia entre diferentes objetivos políticos e a realização de arbitragens globais/setoriais são, portanto, tarefas um pouco mais complexas. Vamos descrever os principais intercâmbios políticos em jogo em cada nível e de que maneira estão inter-relacionados.

No nível europeu, as regras gerais são definidas pelos Tratados, que explicitam o respectivo papel dos três principais atores do sistema político europeu (Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho) em cada campo da política. De maneira ampla, a Comissão Europeia possui o poder de propor, desde que o Conselho decida (de acordo com várias regras possíveis de votação: unanimidade, maioria, maioria qualificada, dependendo do campo político). Este poder de decisão é em parte compartilhado com o Parlamento Europeu, novamente dependendo do processo de decisão que se aplica ao campo político em questão (cooperação, codecisão). Consequentemente, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho são as três possíveis “portas” para que as ideias ingressem no debate político

da UE. Um ponto adicional caracteriza a governança da UE: seus aspectos de alta competitividade. Os vários atores em jogo e, especificamente, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, os quais possuem muito menos poder institucional do que o Conselho, tentam constantemente assegurar seus papéis e incrementar sua legitimação. Como consequência – ao contrário da visão de Vivien Schmidt, que interpreta as instituições da UE como produtoras de discursos coordenativos (2002; 2004) – argumentarei que este aspecto competitivo da política europeia conduz ao desenvolvimento de muitos discursos comunicadores/legitimadores.

No nível internacional, algumas organizações e instituições – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, Organização Mundial de Comércio (OMC) etc. – dedicam-se à definição de normas em algum campo específico das políticas públicas através de processos internacionais de negociação entre Estados e grupos de Estados (por exemplo, União Europeia, Grupo de Cairns etc.). Estas normas podem ser vinculativas (por exemplo, OMC) ou não diretamente vinculativas (OCDE), mas é claro que a sua produção se alimenta de alguns debates específicos e discussões que podem ser cruciais em termos de mudanças políticas no nível doméstico (ver Figura 3). Concernente às inter-relações formais existentes entre estes três níveis de governança, estas aqui também são definidas pelos Tratados – por exemplo, a Comissão representa a UE na OMC (com base em um mandato entregue pelo Conselho), considerando que esse tipo de delegação possa ser o papel de Estados nacionais em outras arenas internacionais.

Figura 3: Debates multinível. O exemplo da Políticas Agrícola Comum



Legenda:

-  Trajetória das ideias
-  Institucionalização e

N. B. A fim de tornar a imagem mais clara, o fórum eleitoral não aparece aqui.

2. Atores públicos internacionais e da UE e seu papel na construção dos debates

Em que circunstâncias pode uma ideia ter oportunidade de ser adotada em determinado nível de governança ou em outro? Uma vez que está no debate em determinado nível de governança, em que condições tal ideia tem oportunidade de ser institucionalizada em outro nível?

As ideias debatidas no nível da UE podem, portanto, provir dos níveis nacionais (introduzidas no nível europeu por meio do Conselho), do debate internacional ou, mais endogenamente, dos intercâmbios políticos que vinculam atores públicos europeus e outros fóruns de produção de ideias.

Entretanto, cada um dos principais quatro atores europeus (Comissão, Parlamento, Conselho, Corte de Justiça) alimenta intercâmbios políticos com alguns fóruns científicos, eleitorais e profissionais (ver Figura 3).

Em primeiro lugar, a Comissão Europeia participa de muitos intercâmbios com grande número de porta-vozes de vários fóruns especializados. No que diz respeito às questões agrícolas, por exemplo, alguns intercâmbios podem ocorrer com o fórum profissional por meio da COPA (Comitê de Organizações Agrícolas Profissionais, o maior e mais dominante representante dos agricultores europeus) ou por meio da CPE (Confederação Camponesa Europeia, um concorrente da COPA para a categoria de porta-voz), ou ainda por meio de *lobby* direto executado por uniões nacionais ou grupos de interesse particulares (especializados). A Comissão Europeia também alimenta intercâmbios com o fórum científico por meio de

financiamento para pesquisa e *expertise*, que pode ser utilizado tanto como um recurso intelectual quanto para o propósito de legitimação.

Em segundo lugar, o Parlamento Europeu possui alguns intercâmbios, principalmente com o fórum de política nacional, mas também com fóruns profissionais e especializados por causa do aumento de atividades de *lobby*, das quais os parlamentares são o alvo, e com o fórum científico, por meio de audiências em grupos de trabalho e comissões.

Em terceiro e último lugar, o Conselho é principalmente a arena onde os diferentes atores europeus competem para defender suas posições. Não possui um intercâmbio político real com o fórum de produção de ideias, exceto por meio de membros individuais dos Estados; no marco do Conselho, posições nacionais expressas por diferentes Estados são o resultado de uma pré-institucionalização das ideias em nível nacional.

A respeito do nível internacional, o mesmo tipo de intercâmbio político ocorre. No caso da OCDE, por exemplo, alguns intercâmbios se estabelecem com o fórum científico por meio do recrutamento de pessoal, o uso de *expertise*, as numerosas posições de “cientistas visitantes” e de acadêmicos que estejam trabalhando para o Secretariado Geral com licença em suas universidades. Ainda neste nível, a Comissão Europeia ocupa uma posição intermediária entre os níveis nacional e internacional. A propósito, a sua tarefa é representar o Conselho em outras arenas internacionais. Tal posição intermediária lhe oferece um papel de mediação crucial (para importar e exportar ideias) no tocante ao nível internacional, o que será tratado neste artigo nas próximas seções.

O exemplo das políticas agrícolas: da inércia completa à reforma radical da Política Agrícola Comum (PAC)

A próxima parte do texto ilustra o funcionamento do modelo apresentado acima no caso do estudo da inércia (ponto 1) e da mudança da Política Agrícola Comum (ponto 2).

1. Da inércia da PAC...

Este esquema permite antes de tudo evidenciar e explicar os sistemas de paralisia responsáveis pela inércia da Política Agrícola Comum. Esta política, prevista desde o Tratado de Roma (1958) e implantada quando da Conferência de Stresa (1962), adotava instrumentos de política econômica particularmente incitativos à produção – preços institucionais garantidos para os principais produtos agrícolas, sistema de taxação das importações e restituição aos exportadores nas fronteiras (variável em função da relação entre preços mundiais e europeus), sistemas de intervenção e estocagem pública. Deste fato, a PAC permitiu, desde os anos 1970, alcançar a autossuficiência alimentar para a maior parte dos grandes produtos agrícolas na Europa. Mas, desde o início dos anos 1980, esta política gerou uma produção cada vez maior de excedentes agrícolas que (estocados via sistema de intervenção pública, para depois serem revendidos de forma depreciada nos mercados mundiais) acarretaram uma explosão das despesas agrícolas europeias. Considerando esta tendência como um problema, atores cada vez mais numerosos solicitavam a reforma da política, o que, todavia, não pôde ocorrer – ou melhor, não pôde começar a ocorrer – antes de 1992. Ao contrário, cada ano, o Conselho de Agricultura votava o aumento do nível dos preços

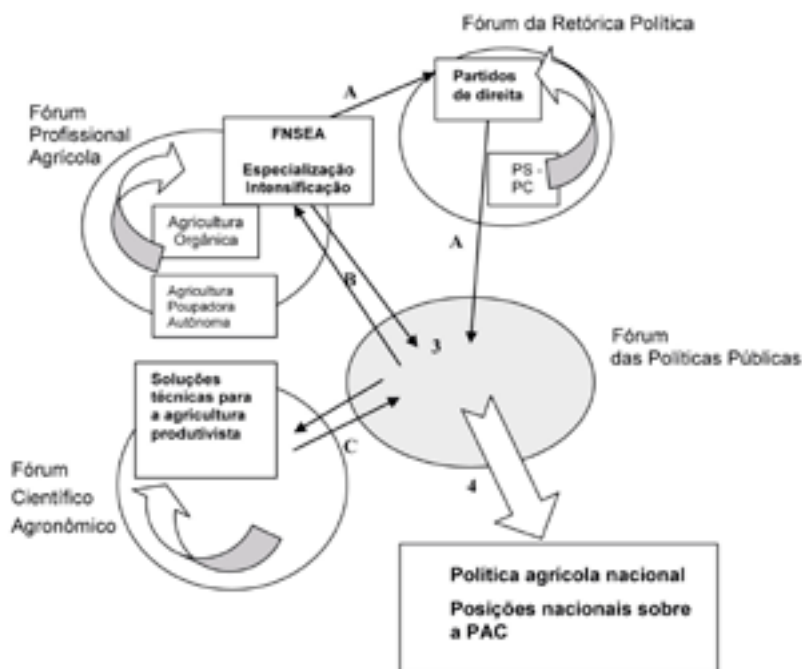
institucionais agrícolas (ou, ao menos, sua manutenção), recusando-se a admitir qualquer possibilidade de questionamento dos instrumentos fundadores. Como explicar esta impossibilidade de reforma?

Dois níveis de análise permitem explicar essa inércia: de uma parte, os funcionamentos nacionais relativos à PAC (definição das posições nacionais com vistas às negociações em Bruxelas, ilustrada abaixo pelo caso francês), de outra parte, uma paralisia mais especificamente europeia.

Desde muito tempo (pelo menos, anos 1960), a fabricação das políticas agrícolas na França se funda sobre um modelo já descrito como neocorporativista – modelo da cogestão (JOBERT e MULLER, 1987). Em nosso quadro de análise, tal fabricação se explica a partir de uma relação triangular entre fórum profissional, fórum da retórica política e fórum das políticas públicas. A Figura 4 ilustra a natureza das trocas políticas em jogo: é possível observar uma aliança eleitoral entre o porta-voz dominante no fórum profissional (o par FNSEA/CNJA, Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Agrícolas/Confederação Nacional dos Jovens Agricultores) e os partidos de direita, nos quais se troca apoio eleitoral por implantação das ideias da FNSEA e do CNJA em termos de políticas agrícolas (políticas redistributivas refletindo as relações de forças internas na FNSEA), quando os partidos em questão estão no poder. No caso da chegada de um partido de esquerda ao poder (tal como pela primeira vez em 1981 e seguidas vezes depois), e o porta-voz dominante no fórum profissional permanecendo o mesmo, a troca muda de natureza: a implantação de políticas conforme a orientação da FNSEA passa a ter em contrapartida a preservação da paz social no campo.

Quanto ao fórum científico, existe aí também um papel importante para a explicação das políticas agrícolas francesas: os atores da pesquisa agrônômica trocam, por sua vez, apoio financeiro em favor de suas pesquisas por soluções técnicas para intensificar e especializar a agricultura. Em outras palavras, trata-se de enquadrá-la no modelo intelectualmente dominante, a agricultura dita “moderna”, fundada em processos de intensificação, especialização, aumento dos estabelecimentos agrícolas e industrialização do setor agroalimentar.

Figura 4: As trocas políticas em torno da PAC no nível nacional francês



É assim que, sistematicamente, as posições francesas expressas em Bruxelas sobre a PAC são extremamente restritas àquelas do porta-voz dominante no fórum profissional, o par FNSEA/CNJA. Estando a FNSEA visceralmente ligada aos preços garantidos da PAC por razões identitárias, cujas explicações tomariam muito tempo aqui (ver FOUILLEUX, 2003), um primeiro nível de barreira para mudança política se estabelece.

Contudo, há igualmente um segundo obstáculo, em nível europeu, ligado ao quadro institucional próprio da PAC. Este reside na regra de decisão por unanimidade no Conselho de Agricultura – regra formal estabelecida desde a “crise do assento vazio” (provocada pelo General De Gaulle em 1965/66 em razão de um desacordo sobre o financiamento da PAC) - que perdura até o fim dos anos 1990. Cada Estado-membro tendo deste fato um direito de veto, toda decisão com efeito de amputar, seja um pequeno orçamento de um Estado, era dificilmente concebível. Daí a grande dificuldade de cogitar toda reforma substancial.

Porém, como será explicado na próxima seção, nos anos 1990, as relações de força foram progressivamente transformadas, transformação associada às evoluções ocorridas nos níveis europeu e internacional.

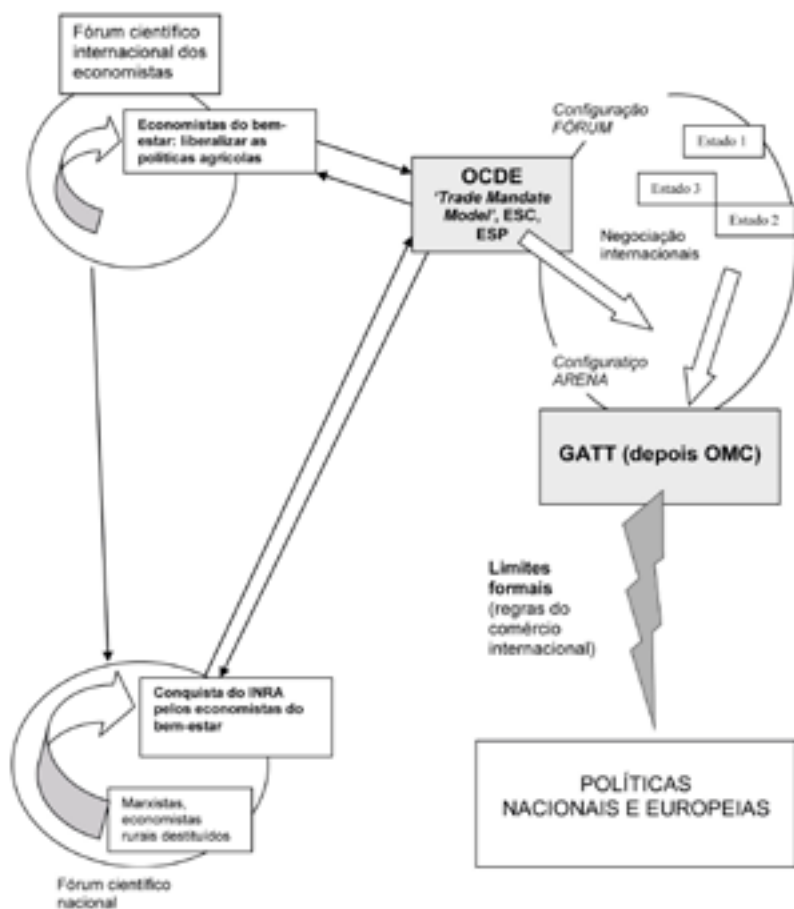
2. ... a sua reforma profunda

Como em nível nacional, mas de maneira talvez ainda mais marcante, o que se passa nos fóruns de política pública, nos quais são discutidos os quadros e instrumentos de análise das políticas e também conceitos e visões do mundo, revela-se crucial no nível internacional. Distinguir o “jogo das ideias” (idea-game) daquele das “verdadeiras regras”

(real *rule-game*) (MARCUSSEN, 2001) – desafio central de nossa abordagem fundada na distinção fórum/arena – permite tomar em consideração tanto a importância dos eventos a montante das negociações quanto a emissão das normas formais, habitualmente analisadas em prioridade. Pois se o tempo da negociação pode levar, em última instância, a fenômenos de convencimento, aprendizagem e busca comum da verdade (RISSE, 1998), estes permanecem, entretanto, muito marginais. Ao contrário, no médio prazo e nos âmbitos não propriamente da negociação, interações e trocas de experiências podem ocorrer, com a construção de conceitos, instrumentos e linguagens específicas de negociação, o que pode em seguida ter uma influência marcante no andamento destas últimas.

É o que mostra a análise da onda de reforma das políticas agrícolas ocorrida nos anos 1980-1990 que encontram precisamente suas raízes neste jogo das ideias no nível internacional. Pois se as reformas (aquela da PAC em particular) são resultados de pressões exercidas pelo GATT e depois pela OMC, como se costuma destacar, estas últimas se situam, em realidade, mais a montante, no comportamento de empreendedor político da OCDE, em suas interfaces com os fóruns científicos e em sua eficácia em conduzir o “jogo das ideias”.

Figura 5: O fórum científico dos economistas, a OCDE, o GATT



A colaboração da OCDE com o fórum científico, e mais precisamente aquele da pesquisa em economia, começou em 1982, após seus Estados-membros (ou mais precisamente os ministros do comércio destes países) a terem orientado para trabalhar sobre os efeitos das políticas agrícolas sobre o comércio (*trade mandate*). Graças

a esta colaboração estreita entre economistas do bem-estar especializados no comércio internacional e nas políticas agrícolas (a economia do bem-estar sendo o paradigma internacionalmente dominante no fórum científico), foram construídos instrumentos de análise - notadamente os equivalentes a subvenções à produção (ESP), os equivalentes a subvenções ao consumo (ESC) - permitindo avaliar e classificar as políticas agrícolas nacionais. Estes instrumentos modificaram profundamente o olhar que era, até então, dirigido às políticas agrícolas, pois eles repousavam numa visão normativa específica e com um único critério: o seu grau de influência (de distorção) no comércio internacional. Esta nova maneira de conceber as políticas agrícolas e os critérios de uma “boa” política agrícola (aquela que não distorce o comércio) se impôs progressivamente em nível internacional e levou a uma primeira institucionalização por meio da abertura de uma frente agrícola no âmbito do novo ciclo de negociações do GATT em 1986 (Rodada Uruguai): esta colocava fim à “exceção agrícola”, disposição que empurrava até então o setor agrícola para fora das negociações globais em torno do comércio internacional.

Essa mudança das regras do jogo e da natureza dos debates em nível internacional provocou rapidamente repercussões em nível europeu, modificando as relações de força e as hierarquizações das prioridades dos atores. De um lado, permitiu à Comissão Europeia a apresentação de uma reforma profunda da PAC como uma opção necessária caso se desejasse evitar o fracasso do GATT. De outro lado, as pressões e exigências dos parceiros do GATT (notadamente Estados Unidos e Grupo de Cairns, que recusavam negociar sobre outros setores enquanto um acordo não fosse obtido na agricultura) induziram novas

arbitragens intersetoriais pelos governos dos Estados-membros mais influentes em termos da PAC, claramente França e Alemanha, anteriormente os mais reticentes à sua reforma. Com efeito, estes dois países se posicionaram rapidamente por uma reforma da PAC a fim de assegurar melhores posições de negociação no GATT no âmbito industrial (aeronáutica).

Mas é formalmente sob a impulsão da Comissão Europeia que se implantou a primeira grande reforma da PAC, em maio de 1992, fundada na substituição parcial dos preços institucionais garantidos por subvenções diretas (desvinculadas) de maneira a respeitar os novos critérios internacionais de “boa” política agrícola. E, exatamente, é com este mesmo tipo de arbitragem e de relações de força que se estabeleceram as reformas seguintes em 1999, 2003 e 2008. Tanto nos processos quanto nos conteúdos, elas seguiram o mesmo modelo daquela de 1992, visando passar de uma sustentação pelos preços a uma outra por uma ajuda direta à renda, desvinculada do ato de produção (pagamento único por hectare, DPU).

3. A propósito de efeitos de feed-back da mudança de instrumentos

Vários efeitos de *feed-back* se produziram progressivamente a partir dessas reformas, cujas repercussões se fizeram sentir até nos fóruns de produção das ideias em nível nacional. Inicialmente, os peritos científicos franceses que participaram dos trabalhos da OCDE, fortalecidos por sua nova legitimidade, tornaram-se rapidamente novos porta-vozes do fórum científico em matéria de economia agrícola, afastando assim os economistas marxistas (que se identificavam, por sua vez, como economistas rurais),

anteriormente dominantes no fórum, mas cujas ferramentas não pareciam mais de atualidade, pois impediam a participação nos debates em termos de mercados, preços etc. Este reforço de posições dos economistas franceses do bem-estar acompanhou, aliás, uma certa desconsideração dos institutos técnicos e das formações agrônômicas: o Instituto Nacional de Pesquisa Agrônômica (INRA), por exemplo, prefere desde então recrutar seus economistas com um percurso universitário especializado em economia em detrimento daqueles doutores em economia com formação inicial em engenharia agrônômica, como anteriormente.

Em segundo lugar, é possível constatar uma desestabilização crescente do porta-voz no fórum profissional em razão da mudança de instrumentos e da nova visibilidade do tipo de auxílio que induziu. Enquanto a PAC dos anos 1970-1980 distribuía seus subsídios de maneira invisível, passando pelo mercado (quanto mais se produzia, mais se recebia subvenções), doravante esses apoios tornaram-se visíveis em razão de passarem quase totalmente pelas ajudas diretas; as enormes desigualdades que estas últimas deixam transparecer na distribuição entre os agricultores dos apoios públicos induziram modificações maiores nas relações de força no nível sindical, como atestam as tensões intensas que caracterizaram o congresso da FNSEA de 2009, por exemplo.

Enfim, mesma causa, outro efeito: a maior visibilidade das ajudas permitiu ampliar para novos atores o debate sobre as questões de política agrícola e de legitimidade das subvenções, particularmente para os ambientalistas, que se autoconvidam de maneira cada vez mais ativa a esta participação.

Conclusão: como existir e ter uma influência nos debates internacionais?

Inicialmente, este texto apresentou um modelo geral de análise do papel das ideias e da dinâmica dos debates e controvérsias nas políticas públicas. Em seguida, foi proposta uma adaptação do modelo a um sistema internacionalizado, cujo interesse foi ilustrado por meio da análise da inércia e, depois, das reformas da Política Agrícola Comum, destacando seus efeitos sobre os debates. Para concluir, desejo voltar a um ponto fundamental sobre o qual esta abordagem se apoia, ou seja a distinção entre fórum de produção de ideias e fórum de políticas públicas, de uma parte, e entre fórum e arena de política pública, de outra.

Almejo insistir na a ideia de que para compreender os debates em curso sobre toda política pública é fundamental não apenas estudar a configuração de negociações formais de uma reforma, mas os diferentes processos de seleção progressiva das alternativas que a precederam.

Igualmente, é possível levantar aqui algumas considerações de tipo estratégico. Com efeito, os atores implicados terão ainda mais chances de serem influentes no momento da negociação caso tenham influenciado as disputas entre posições nos fóruns pertinentes no período precedente, em outras palavras, caso tenham sido capazes de impor sua maneira de ver em termos de escolha e de formulação dos problemas centrais, de conceitos analíticos mobilizados e de instrumentos utilizados quando das fases preparatórias – diretas ou indiretas, formais ou informais – da negociação. No caso de Estados, uma tal capacidade se refere, de uma parte, às questões de

pujança e de relações de força (classicamente estudadas em relações internacionais) e, de outra parte, à sua atividade de acompanhamento da política internacional. No caso de organizações internacionais, atores autônomos alimentam seu poder tanto de autoridade legal racional que encarnam quanto de seu controle da *expertise* e da informação (BARNETT e FINNEMORE, 1999), o que se remete às suas atividades próprias, mas igualmente aos diferentes tipos de interação mantida entre elas, sejam complementares ou concorrentes. A questão consiste então em saber o que torna uma organização internacional reconhecida ou não como produtora de ideias sobre uma política ou um problema determinado, podendo ou não entrar na competição de influência sobre a fabricação dos referenciais. O que lhe confere a capacidade, de uma parte, e a legitimidade suficiente, de outra, para intervir, para ser ouvida e para ter uma influência sobre a orientação dos debates internacionais e as decisões tomadas? Um terceiro caso se refere aos atores privados (ONGs, empresas, etc.) que podem participar de fóruns/arenas públicos (parceria público/privado, consultas públicas diversas), ou mesmo criar eles mesmos fóruns/arenas privados tendo vocação de produzir políticas de interesse geral (padrões privados de produção orgânica ou sustentáveis, por exemplo). O que permite que um ator privado (e não outro) tenha uma influência particular sobre as negociações?

A abordagem em termos de fóruns e arenas de política pública nos debates internacionais permite responder a questões salientando, de uma parte, que, para estar presente e poder participar dos debates, convém dispor de um mínimo de recursos a oferecer no jogo das trocas políticas e, de outra, que, além dos recursos institucionais (acesso às discussões, direito e poderação dos votos etc.),

políticos (capacidade de questionar o jogo político pela ameaça de seu abandono), financeiros e humanos (ter um representante ou um membro presente, poder pagar suas despesas), convém dispor de sólidos recursos discursivos. Estes últimos podem ser compreendidos pela capacidade analítica e prospectiva (*policy intelligence*), pela capacidade de *expertise* e de produção de categorias analíticas e discursivas (indicadores, modelos, estatísticas etc.), pela capacidade de decodificação da realidade, bem como pela capacidade de adaptar seu discurso em função dos públicos aos quais deve se dirigir e de construir alianças com os fóruns de produção de ideias (em particular, os fóruns científicos), tudo permitindo mostrar a superioridade de suas ideias e tornar seus discursos mais legítimos.

Assim, os Estados cuidarão de ter uma presença sistemática nos fóruns importantes, na procura – quando não na origem – dos debates cujas repercussões possam ecoar no futuro, notadamente colocando seus funcionários nos endereços considerados como os mais estratégicos (por exemplo, no seio das diferentes instituições da União Europeia ou ainda do sistema das Nações Unidas). Certamente, existem diferenças muito importantes entre Estados no que se refere ao cumprimento eficaz de tantas tarefas (para uma análise do caso francês, ver Lanxade e Tenzer, 2002). Em termos de organizações internacionais, mencionou-se o papel empreendedor desempenhado pela OCDE na reorientação geral das políticas agrícolas nos anos 1980, ancorado na elaboração e na implantação de instrumentos analíticos e de indicadores específicos de avaliação das políticas domésticas. Quanto à Comissão Europeia, ator crucial das reformas da PAC, a reorganização progressiva e o aperfeiçoamento de seus recursos discursivos desde os anos 1990 condicionaram fortemente seus sucessos

nos anos 1990-2000, graças a uma melhor organização de seus serviços encarregados da prospectiva e das análises estatísticas, ao desenvolvimento de fortes alianças com o meio acadêmico, a um trabalho de comunicação política concebido e adaptado aos diferentes públicos implicados etc. (FOUILLEUX, 2004). Também é possível citar o Banco Mundial, uma organização contando com uma grande habilidade em manejar os recursos discursivos e, em particular, em se valer de suas alianças com o meio científico como garantia de legitimidade e de credibilidade de seus trabalhos e posições. Em outros casos, ao contrário, a ausência de recursos discursivos ou suas falhas explicam as dificuldades de certos atores em existir no debate. A situação particularmente dramática da FAO em termos de presença nos debates internacionais sobre as políticas agrícolas se explica claramente desta perspectiva: incapacidade em produzir um discurso nítido e convincente sobre a questão das políticas agrícolas e rurais; incapacidade em instrumentalizar a *expertise* e em tecer alianças sólidas com o fórum científico; incapacidade em se aliar com a sociedade civil e em produzir discursos de legitimação adaptados (FOUILLEUX, 2009b).

Em suma, uma abordagem das políticas públicas pelas ideias, debates e controvérsias – caso seja envolta por um quadro de análise formalizado e claro – permite oferecer luzes para olhares originais das políticas públicas propriamente, mas igualmente do contexto mais geral, político, institucional e organizacional de reflexão e de decisão em torno destas políticas, em nível tanto nacional ou europeu quanto internacional, e dos embates estratégicos associados.

Referência bibliográficas

- BARNETT, M. N. e FINNEMORE M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53 (4), outono, 1999.
- CALLON, M. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208.
- FOUILLEUX E. Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique Agricole Commune. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, abril de 2000; pp. 277-305.
- FOUILLEUX, E. *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris, Editions L'Harmattan, 2003, 385 p.
- FOUILLEUX, E. CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on Discourse Efficiency *West European Politics*, v. 27, n. 2, março de 2004, pp. 235-255.
- FOUILLEUX, E. Common Agricultural Policy In: Michelle CINI, *European Union Politics* (3° ed.), London, Oxford University Press, forthcoming, 2009a.
- FOUILLEUX, E. "Common Agricultural Policy", In: CINI Michelle e PEREZ SOLORZANO Nieves, *European Union Politics* (3°ed.), Oxford University Press, Londres, 2009c pp. 340-357.
- FOUILLEUX, E. 2009, A propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 59, n. 4, pp. 757-782.
- FOUILLEUX, E., A propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue Française de Sciences Politiques*, à paraître, junho de 2009b.
- HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp. 275-296.
- HALL, P.A. e TAYLOR R. C. R. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44, 1996, pp. 936-957.
- JOBERT, B. e MULLER. P. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses Universitaires de France, 1987: 242 p.
- JOBERT, B. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 42 (2), 1992, pp. 219-234.

- JOBERT, B., (ed.). *Le Tournant néo-libéral en Europe*. Paris, L'Harmattan, 1994, 328 p.
- JOBERT, B. Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de *L'État en action*, *Pôle Sud* 21, 2004.
- KUHN, T. S. *La Structure des révolutions scientifiques*. Paris, Flammarion, 1962; 1983, 284 p.
- LAGROYE, J. La légitimation In : GRAWITZ M. e LECA J. (Eds). *Traité de Science politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, pp. 395-467.
- LANXADE, J., TENZER N. Organiser la politique européenne et internationale de la France, Rapport du Commissariat général du plan. La Documentation française, Paris, 2002, 221 p.
- MARCUSSEN, M. The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game, ECPR 29th Joint Session of Workshops, Grenoble, France, 6-11 avril 2001, 33 p.
- MULLER, P., *Les Politiques publiques*. Paris, Presses Universitaires de France, 1990, 128 p.
- MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. RFSP, 2005.
- NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 150 p.
- NORTH, D.C. Institutions , *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 1991, pp. 97-112.
- PIERSON, P. When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change, *World Politics*, 45, 1993, pp. 595-628.
- RADAELLI, C. e SCHMIDT V. Policy Change and Discourse in Europe, Conceptual and Methodological Issues, *West European Politics*, v. 27, n. 2, março de 2004.
- RISSE, Thomas. "Let's Argue!" Communicative Action in World Politics' *International Organization*, 54/1, 1998, pp. 1-39.
- SABATIER, P. A. e JENKINS-SMITH H. C. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Colorado, Westview Press, Boulder, 1993, 290 p.
- SABATIER PAUL A. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999, 320 p.
- SCHMIDT V. A. *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHMIDT V. A. Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, 2008, pp. 119-135.

STEINMO S, THELEN K. e LONGSTRETH F. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 257 p.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2011, vol. 19, n. 1, pp. 88-125, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança*). Como explicar que certas políticas públicas sejam tão difíceis para reformar? Como explicar, em outros contextos e momentos da ação pública, a emergência de mudanças radicais? Este artigo propõe um modelo de análise original da mudança de políticas pública, baseado nas noções de fóruns e arenas. São propostas ferramentas para apreender as dinâmicas de produção, de seleção progressiva e de institucionalização das ideias em instrumentos de política pública, assim que seus efeitos de retorno. Essas ferramentas são, num primeiro momento, descritas a partir de um quadro teórico e na sequência postas em perspectiva num sistema político contendo diversos níveis de governança (nacional, regional – União Européia -, internacional) e diversos contextos institucionais (setorial/não-setorial). Ao final, o modelo de análise proposto é aplicado ao caso da política agrícola comum européia e sua reforma.

Palavras-chave: política agrícola, mudança institucional, governança, políticas públicas, arenas e Fóruns

Abstrac: (*Do ideas matter? Analysing public policy change in a multigovernance system*). Why are most public policies so hard to reform? How comes some are so drastically changed at some point? This article proposes a model aimed at explaining public policy change with a specific focus on ideas, discourses and controversies as explanatory variables. Specific analytical tools are proposed, among which are included the notions of arenas and forums as core elements to grasp the variety of controversies at stake. The model helps us to understand the dynamics of production, progressive selection and institutionalization of ideas –i.e. their transformation into public policy instruments, as well as their feed-back effects. These analytical tools are first theoretically defined and described, and the model is then placed in the framework of a multi-governance political system (national, regional – European Union, international levels) and a range of institutional contexts (sectoral, non-sectoral). The proposed model is finally applied to the case of the European common agricultural policy and its reforms.

Key words: agricultural policy, institutional changing, governance, public policy, arenas and forums.